

HONGRIE ¹⁸¹

Affiliés de l'IE

- PSZ** Syndicat des enseignants, affilié à la SZEF
PDSZ Syndicat démocratique des enseignants, affilié à la LIGA
FDSZ Syndicats des employés de l'enseignement supérieur, affilié à l'ÉSZT
TDDSZ Syndicat démocratique des travailleurs scientifiques

Autres syndicats

- MKSZSZ** Syndicat hongrois des employés de l'enseignement public et de l'enseignement et de la formation professionnels, membre du MSZOSZ
AOKDSZ Syndicat de l'enseignement et de la recherche agricoles, affilié à l'ÉSZT
MKKSZ Syndicat des fonctionnaires et des agents des services publics hongrois, affilié au SZEF et au CESI

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1957
C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1957
C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1956
C 111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1961
C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1994
C 151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1994
C 154 Convention sur la négociation collective (1981), ratifiée en 1994

La densité syndicale dans le secteur de l'éducation s'établit aux alentours de 25% ¹⁸² (source PSZ).

Le taux de syndicalisation total est de 16,1% (Enquête sur les forces de travail de l'Office statistique national, 2004).

¹⁸¹ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance au Dr Horváth Péter, expert du PSZ expert, et à Tünde Vajna, secrétaire chargé des relations internationales du PSZ, qui ont fourni des informations et des commentaires précieux pour cette étude.

¹⁸² Rapport écrit du Dr Horváth Péter et de Tünde Vajna, secrétaire chargée des relations internationales du PSZ, 17 décembre 2012.



Introduction

La Hongrie est une république parlementaire et est membre de l'Union européenne depuis 2004. La Constitution de 1949 a été modifiée en 1997 afin de permettre des élections parlementaires et locales. A la suite de l'élection, en 2010, d'un gouvernement composé du parti de droite majoritaire, le Fidesz, une nouvelle Constitution et un nouveau code du travail ont été introduits en janvier 2012 et des changements radicaux ont été apportés à l'organisation et à la gestion du système éducatif et au rôle des syndicats. Les syndicats n'ont pas été consultés sur ces réformes. Les protestations et l'opposition à ces changements ont été considérables et les conséquences de ces réformes restent encore à déterminer.

La Constitution hongroise déclare que l'école est obligatoire et qu'il appartient au gouvernement de s'assurer que chaque enfant a droit à l'éducation jusqu'à l'âge de 18 ans. L'enseignement est obligatoire de 6 à 18 ans. La loi de 1993 sur l'enseignement public définit le système d'éducation publique et consacre le principe de l'autonomie professionnelle. La loi sur l'enseignement supérieur a été adoptée en 2006 et prévoit que le ministère de l'Education et de la Culture est responsable de la politique générale, de la réglementation et du contrôle de l'éducation.

La décentralisation est l'une des caractéristiques essentielles de l'administration de l'enseignement public. Le système d'enseignement public s'aligne sur le système de gouvernement local, au niveau des municipalités et des comtés. La Hongrie se compose de 19 comtés, de 7 régions statistiques et de Budapest, la capitale. Depuis 2004, les municipalités ont la possibilité de créer des «associations régionales polyvalentes de collectivités locales», qui peuvent créer des écoles.

Le rôle du ministère de l'Education et de la Culture se limite à la réglementation générale et à l'élaboration des programmes scolaires et des examens qui se déroulent à la fin du secondaire. Ce sont les autorités des comtés et des municipalités qui contrôlent les écoles, bien que ces dernières jouissent d'une autonomie considérable. Depuis 1990, des fondations privées et des Eglises ont le droit de créer et de gérer des écoles et, en ce qui concerne les écoles confessionnelles, le gouvernement s'est engagé à leur attribuer les mêmes subsides qu'aux écoles publiques.

La loi budgétaire annuelle, qui est soumise au parlement, détermine la subvention de l'Etat à l'éducation, appelée «soutien normatif». Le montant de ce soutien normatif et d'autres aides financières accordées aux autorités locales et aux gestionnaires d'établissements scolaires, comme l'Eglise, doit être identique à celui de l'année précédente, compte tenu du nombre réel d'élèves inscrits¹⁸³. La population hongroise baisse depuis vingt ans. Pour les années académiques 2000-2001 à 2008-2009, la taille du groupe en âge de fréquenter l'enseignement primaire a chuté de 17,7%. La dotation de l'Etat couvre 50% des frais des écoles et les autorités locales ou les fondations privées doivent apporter le reste des fonds.

Les salaires des enseignants sont bas et ne sont pas proportionnels à ceux d'autres professions. L'enseignement est considéré comme un métier peu prestigieux. Une nouvelle loi sur l'éducation publique a été adoptée en 2011 et prévoit une restructuration en profondeur du système éducatif à partir de 2013.

Liberté syndicale et négociation collective

La nouvelle Constitution consacre le droit de négocier et de conclure des accords et de participer à des actions collectives ou à des grèves pour défendre ses intérêts¹⁸⁴. Néanmoins, le nouveau code du travail a restreint les droits précédemment acquis en matière de protection des responsables syndicaux et de droit de négociation collective et semble limiter fortement la liberté d'expression¹⁸⁵.

La loi n° 33/1992 sur le statut juridique des agents publics définit le statut d'agent public de tous les employés des ministères et des collectivités locales, y compris les enseignantes et les enseignants. La loi couvre le temps de travail, les congés annuels, les indemnités de départ, la grille des salaires ainsi que les systèmes d'avancement et d'évaluation des performances.

La loi définit le rôle des syndicats, qui sont appelés «organisations de défense des intérêts des agents publics», et leur droit de participer à l'établissement des conditions de travail, comme le temps de travail, les systèmes d'avancement ou la formation. La loi précise qu'un syndicat d'agents de la fonction publique représentant au moins 50% des effectifs peut conclure une convention collective.

Une autre loi (73/2009) a institué un Conseil national de conciliation des intérêts des fonctionnaires (OKÉT), qui dispose d'un large mandat pour discuter des conditions de vie et de travail, y compris les budgets, la politique salariale à long terme et la politique salariale annuelle. Sous sa tutelle, des comités sectoriels de dialogue social pour l'enseignement public et supérieur ont été créés, à savoir, respectivement, le conseil national de conciliation des intérêts de l'enseignement public et le conseil national de conciliation des intérêts de l'enseignement supérieur, l'autre partenaire social étant représenté par des alliances de villes, de régions et de collectivités locales.

Bien que cela n'équivaille pas à une négociation collective formelle, dans le passé, il y a eu des négociations ou «quasi-négociations» de fait qui décidaient du taux annuel d'augmentation pour les fonctionnaires, même si le gouvernement décide en dernier ressort.

¹⁸⁴ http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=en&p_country=HUN&p_classification=01.01&p_origin=COUNTRY&p_sortby=SORTBY_COUNTRY, base de données NATLEX de l'OIT consultée le 15 janvier 2012.

¹⁸⁵ Etude annuelle de la CSI sur les droits syndicaux, 2012, Hongrie, consultée le 15 janvier 2012: <http://survey.ituc-csi.org/Hungary.html#tabs-3> et rapport de la CEACR, adopté en 2011 et publié en 2012: http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2698651



Il en va autrement dans le secteur privé, où la loi de 1990 sur le droit d'association oblige les employeurs à engager une négociation collective avec les syndicats reconnus. Le Forum national de conciliation des intérêts est une instance consultative tripartite de dialogue social sectoriel du secteur privé, qui peut recommander un salaire minimum national et d'autres taux minimaux.

Au niveau local, avant les récentes réformes, des contrats collectifs étaient conclus entre les écoles et le PSZ et près de 80% des établissements étaient couverts par un contrat collectif.

Evolution de la liberté syndicale et de la négociation collective au cours de la période 2008-2012

Dès avant la crise financière d'octobre 2008, la Hongrie a connu une période de ralentissement de la croissance et des mesures d'austérité avaient été prises afin de réduire les dépenses publiques, étant donné que le pays devait tenter de réduire son déficit budgétaire pour répondre aux conditions macroéconomiques posées à son entrée dans la zone euro. La crise financière a donc aggravé une situation déjà difficile, avec une économie vulnérable dépendante des investissements étrangers, une crise du crédit et une chute sensible de la demande de consommation. La dette publique a atteint 73,9% du PIB et la Hongrie a été contrainte d'accepter le plan de sauvetage du FMI, de la Banque mondiale et de la Commission européenne (la Troïka) et de dévaluer le forint.

Le gouvernement socialiste de Ferenc Gyurcsány (2002-2009) a été contraint de former une coalition avec les libéraux de György Matoksy et, en 2010, le parti de centre-droite Fidesz a remporté les élections parlementaires et a formé, avec le parti démocrate chrétien (KDNP), un gouvernement de coalition dirigé par le Premier ministre Viktor Orban.

Comme mentionné dans l'introduction, le Fidesz a promulgué un grand nombre de nouvelles lois, notamment un nouveau code du travail, des restrictions des droits des agents publics, sans oublier une nouvelle loi sur les médias et une autre sur l'enseignement public. Le nouveau code du travail entré en vigueur en 2012 a été fortement critiqué par les syndicats et les 6 confédérations syndicales hongroises ont adressé une lettre commune à l'OIT, notamment en ce qui concerne les restrictions imposées au dialogue social tripartite. Le Conseil national de conciliation des intérêts (OÉT), qui est en place depuis 1988 et a revêtu sa forme actuelle en 2002, a été remplacé en janvier 2012 par le Conseil économique et social national (NGTT). Cet organe n'ayant pas de pouvoir décisionnel, il ne peut que formuler des propositions. Le cabinet peut désormais prendre des décisions unilatérales sur les salaires et l'emploi¹⁸⁶.

Le gouvernement a également cherché à modifier la manière dont les fonctionnaires sont payés et leurs droits. Le licenciement sans motif des salariés sera autorisé et, en cas de licenciements massifs, les employeurs ne devront plus notifier les autorités chargées

de l'emploi ni consulter les représentants des travailleurs. Parallèlement, le système de rémunération de la fonction publique va passer du barème de rémunération strict existant à un système de rémunération basée sur les performances individuelles. Aucun critère objectif n'a encore été défini pour évaluer les performances. Le 5 avril 2011, la Cour constitutionnelle a jugé que le licenciement sans motif de fonctionnaires était contraire à la Constitution et elle a bloqué la nouvelle loi¹⁸⁷.

La dernière forte augmentation salariale dans la fonction publique date de 2002 et, depuis, les salaires n'ont pas suivi le rythme de l'inflation. En termes de niveaux de salaire, la Hongrie se classe 27^e sur les 31 pays de l'OCDE¹⁸⁸. Depuis 2006, les salaires sont gelés dans la fonction publique et des mesures ont été prises pour réduire les dépenses publiques. En 2008, les salaires de la fonction publique ont été gelés pour un an et le droit au treizième mois a été supprimé. D'autres conditions de travail se sont également détériorées (comme les heures de contact, le ratio élève-enseignant et une nouvelle méthode défavorable de calcul des heures supplémentaires). Le syndicat PSZ estime qu'en termes réels, les salaires des enseignants se sont dépréciés de 25% depuis 2008. Il estime également qu'il serait nécessaire d'augmenter de 50% les salaires des enseignants pour rattraper le niveau d'autres professions en Hongrie, ce qui nécessiterait une hausse de 38 à 40% de l'enveloppe budgétaire allouée à l'enseignement public, selon les chiffres de 2010¹⁸⁹.

De plus, le secteur de l'éducation a été touché par la diminution du nombre d'élèves qui sert de base au calcul du budget annuel. Comme le dit le syndicat, les coûts de l'enseignement ne sont pas directement proportionnels au nombre d'élèves, étant donné que les frais d'entretien et d'autres charges restent inchangés. Or, le budget de l'éducation a été amputé avec constance depuis 2008. En outre, d'autres charges, comme les frais de santé des enseignants, ont été transférées au budget de l'éducation.

Depuis 2010, le gouvernement autorise les collectivités locales à transférer des écoles à l'Eglise et ne leur impose plus de continuer à apporter 50% des fonds. De ce fait, un grand nombre d'établissements scolaires sont passés dans les mains de l'Eglise. Ces quatre dernières années, 85 écoles représentant quelque 20000 élèves au total sont devenues des établissements confessionnels. Le gouvernement a également imposé aux écoles primaires qui ne proposent pas les 8 années complètes d'enseignement de fermer leurs portes et de s'intégrer dans une circonscription scolaire plus large.

Une nouvelle loi sur l'éducation publique a été adoptée en 2012 et institue un nouveau système de gouvernement local. Cette nouvelle loi distingue les enseignants d'autres agents publics et prévoit l'instauration d'une nouvelle grille salariale et d'un nouveau système d'avancement spécialement conçus pour les enseignants à partir de

¹⁸⁷ EIRO, *Extension des pouvoirs du gouvernement en Hongrie, 8 juillet 2011, HU1012011, Márton Gerő et Zsuzsa Rindt.*

¹⁸⁸ PSZ, *The Impact of the economic crisis on public education in Hungary, présentation PowerPoint, Budapest, octobre 2011.*

¹⁸⁹ *Idem.*

septembre 2013 ou 2014. Elle fixe également le nombre d'heures de cours obligatoires à 22 par semaine, mais le KIK peut exiger qu'un enseignant donne jusqu'à 32 heures de cours par semaine. Placé sous le contrôle du ministère des Ressources humaines, le Klebelsberg Centre (KIK) deviendra l'employeur des personnels enseignants.

A partir de 2013, les autorités locales seront établies dans les districts, une division territoriale historique qui a été abolie en 1972. De nouveaux systèmes de gestion des écoles seront mis en place et il est prévu de mettre sur pied 176 centres de gestion sur la base des districts et des comtés et 23 centres dans la capitale. Le KIK sera chargé de gérer tous les établissements d'enseignement primaire, secondaire et secondaire supérieur ainsi que les collèges professionnels. Le KIK sera également responsable de la gestion des écoles dans les communautés de moins de 3 000 habitants, mais les autorités locales seront chargées de l'entretien des bâtiments et de la sécurité.

Le PSZ considère qu'il est aujourd'hui possible de conclure avec le ministère des Ressources humaines une convention collective nationale couvrant tout le secteur de l'éducation. Afin d'adapter sa structure organisationnelle à cette nouvelle situation, le PSZ a tenu un congrès pour examiner les changements à apporter et proposer une nouvelle structure.

Selon le PSZ, la réforme de l'éducation a été mal préparée et les nouveaux districts éducatifs ne sont pas encore en place.

«Les propositions de restructuration évoluent continuellement et la répartition des tâches et des responsabilités n'est pas claire. L'entretien et la gestion des écoles ont été séparés des responsabilités éducatives, telles que les programmes scolaires, les manuels, l'emploi et les heures de cours, à l'exception des écoles maternelles. Le PSZ a conclu un accord avec le ministre afin de préserver 22 000 emplois, mais nous sommes toujours opposés à la nouvelle loi.»¹⁹⁰

Dr Horváth Péter, conseiller du PSZ

Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2007:	5,4%	1,7%
2008: 10,4%	5,1%	0,6%
2009: 10,0%	5,1%	-6,3%
2010:		1,2%
2011:		1,7%

Source : Banque mondiale/Index Mundi